



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de febrero de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 20 de enero de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 21/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 8 de marzo de 2011 Dña. xxxx, de 64 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2), debido a los daños sufridos el 24 de febrero de 2011 en una caída a la salida de su domicilio, a causa de la falta de seguridad de las obras que se estaban realizando.



Indica que como consecuencia de la caída ha necesitado 4 días de asistencia hospitalaria y que tendrá que permanecer otros 60 días de baja domiciliaria por rotura de meseta tibial. No cuantifica la indemnización solicitada.

Adjunta un informe médico de alta del Servicio de Traumatología del Complejo Asistencial de xxxx2.

**Segundo.-** El 1 de abril de 2011 se admite a trámite la reclamación y se procede al nombramiento de instructor, lo que se notifica a la interesada. También se comunica a la empresa adjudicataria de las obras a fin de que formule las alegaciones y proponga la práctica de prueba que considere oportuno en defensa de sus intereses.

**Tercero.-** El 3 de junio de 2011 la empresa adjudicataria de las obras presenta un escrito en el que expone lo siguiente: "El maquinista había demolido la acera y hecho una zanja para colocar los bordillos cuando Dña xxxx y su hermano procedían a salir de su domicilio, en ese momento el maquinista les avisó de que tenía que limpiar la acera y poner una chapa de paso de peatones, a lo que el acompañante de Dña. xxxx respondió que no era necesario y procedieron a salir de su domicilio no dando tiempo al operario a colocar la chapa de paso de peatones, tropezando Dña. xxxx".

**Cuarto.-** El 15 de febrero de 2013 la parte reclamante (consta la acreditación de la representación en el expediente) presenta un escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en 51.902,32 euros por los siguientes conceptos: 556,88 euros por 8 días de hospitalización, 33.111,00 euros por 585 días improductivos, 13.516,05 euros por secuelas (15 puntos) y 4.718,39 euros por factor corrector (10 %). Acompaña diversa documentación médica.

**Quinto.-** El 7 de mayo la empresa adjudicataria de las obras presenta un escrito en el que alega que la responsabilidad dirigida frente a ella habría prescrito, de conformidad con lo señalado en el artículo 1.902 del Código Civil.

**Sexto.-** Acordada la apertura de periodo probatorio, el secretario del Ayuntamiento manifiesta que no se puede aportar la documentación relativa al contrato de obras, puesto que la realización de las obras de renovación de aceras se adjudicó mediante un contrato menor de obra.



Previo requerimiento a la empresa contratista, ésta indica que no puede identificar al maquinista.

La aseguradora del Ayuntamiento aporta un informe de valoración del daño corporal.

**Séptimo.-** Concedido trámite de audiencia a la interesada y a la empresa adjudicataria de las obras, no consta la presentación de alegaciones.

**Octavo.-** Consta en el expediente un correo electrónico de la compañía aseguradora del Ayuntamiento con el siguiente contenido:

“De acuerdo con lo que acabamos de hablar y según el informe del Dr. D. Andrés Castrillo, teniendo en cuenta que el accidente se produjo el 24 de febrero de 2011 y que el alta, tras 219 días, ha de considerarse en ese mismo año, entiendo aplicable por analogía las indemnizaciones de automóviles y en concreto el baremo de 2011.

»Si la lesionada tuviera derecho al cien por cien, teniendo en cuenta su edad de 67 años, edad no laboral, le correspondería:

»5 días de hospital a 67,98 €/día = 339,90 €.

»214 días improductivos hasta curación a 55,27 €/día = 11.827,78 €.

»6 puntos de secuelas fisiológicas (67 años) a 597,56 €/punto = 3.585,36 TOTAL (s.e.u.o.) = 15.753,04 €.

»Si finalmente se considera que hay una concurrencia de culpas del 50%, sobre esa suma total, 15.753,04 €, habría que aplicar el 50%, lo que significaría reconocer un derecho de indemnización de 7.876,52 €”.

**Noveno.-** Si bien no consta en el expediente remitido, este Consejo Consultivo conoce:

- Que el 2 de agosto se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación planteada en los términos indicados y que



la interesada manifestó su conformidad con respecto a la apreciación de la concurrencia de culpas (antecedente de hecho décimo del Dictamen 676/2013, de este Consejo).

- Que, remitido el expediente al Consejo Consultivo, la Sección Segunda emitió el Dictamen 676/2013, de 2 de octubre, en el que se consideró, que a la vista de los defectos procedimentales advertidos en el expediente, procedía la retroacción del procedimiento para su subsanación.

**Décimo.-** El 12 de noviembre, a la vista del Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, el Alcalde ordena la retroacción del procedimiento a fin de recabar el informe del servicio cuyo funcionamiento ha causado la presunta lesión indemnizable, con el objeto de aclarar las circunstancias en que ocurrió el percance (informe, que ante la inexistencia de Servicio en el Ayuntamiento, se realizará por el Secretario), tras lo cual se concederá nuevo trámite de audiencia a la interesada.

**Decimoprimer.-** El 14 de noviembre el secretario del Ayuntamiento requiere a la reclamante y a la empresa contratista (a ésta en su calidad de eventual responsable de los daños) para que aclaren y concreten las circunstancias en las que se produjo el percance.

El 10 de diciembre la reclamante presenta un escrito en el que expone que "los hechos sucedieron con motivo de una zanja existente junto a la puerta de la vivienda de la reclamante que se encontraba oculta por acopio de materiales"; que era "absolutamente necesario el paso de [la reclamante] por dicho lugar para poder salir de su casa"; que no puede precisar el tamaño de la zanja y que ésta se señaló con posterioridad; que "iba acompañada de su hermano, que caminaba detrás de ella" y que "cree que también lo vio algún operario ya que alguien relacionado con la obra se acercó al lugar y pidió disculpas a lesionada".

No consta en el expediente remitido que la contratista haya presentado escrito alguno.

**Decimosegundo.-** El 12 de diciembre el testigo propuesto por la reclamante ratifica la versión de ésta.



**Decimotercero.-** El mismo día 12 de diciembre el secretario emite el informe sobre las circunstancias del percance, en el que concluye lo siguiente:

“Que el día 25 de febrero de 2011 se estaban realizando obras de renovación de aceras en la vía pública donde tiene su domicilio [la reclamante].

»Que a causa de tales obras se había abierto una zanja delante de dicho domicilio, no constando pruebas fehacientes de que tal zanja estuviera señalizada ni de que se hubiesen adoptado las medidas de seguridad pertinentes para impedir que algún viandante sufriera un accidente como consecuencia de las obras.

»Que el accidente se produjo durante el día, mientras operarios de la empresa contratista trabajaban en la zona”.

**Decimocuarto.-** Concedido un nuevo trámite de audiencia a la parte reclamante (notificado el 19 de diciembre de 2013), no se han presentado alegaciones.

En la misma fecha se comunica a la empresa constructora y a la aseguradora del Ayuntamiento que se ha concedido audiencia a la reclamante.

**Decimoquinto.-** El 7 de enero de 2014 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación. En la propuesta se admite la valoración del daño propuesta por la aseguradora del Ayuntamiento y se considera que la responsabilidad del Ayuntamiento debe minorarse en un 50 %, al concurrir falta de diligencia de la reclamante.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el



dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, debe ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (8 de marzo de 2011) hasta que se formula la propuesta de resolución (7 de enero de 2014); en particular, llama la atención la demora en tramitar el procedimiento hasta la formulación de la primera propuesta de resolución de 8 de agosto de 2013 (que motivó la consulta a este Consejo que fue objeto del Dictamen 676/2013). Estas circunstancias constituyen un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, así como una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



**3ª.-** Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que "Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.



d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.*





sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la jurisprudencia según la cual "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, los informes médicos prueban la realidad de las lesiones sufridas por la reclamante.



Está acreditado que la interesada tropezó con una zanja abierta durante unas obras, que se encontraba delante de su domicilio y no estaba señalizada ni protegida. Así se infiere de la prueba testifical practicada y del informe de la contratista.

En el supuesto analizado, la existencia de una zanja abierta en la acera requería la adopción de medidas de protección o de señalización. Y ello porque, si bien es cierto que la zona se encontraba en obras, también lo es que, según se infiere del expediente, el tránsito peatonal por la zona estaba permitido y la deficiencia se encontraba en una zona de paso habitual de peatones (delante del domicilio de la perjudicada). La omisión de tales medidas implica que no se ha actuado conforme al estándar exigible al funcionamiento del servicio y, por tanto, existe relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento de la Administración, por lo que la reclamación debe estimarse.

Ahora bien, no cabe obviar que la perjudicada, de 64 años y sin defectos físicos alegados, se tropezó con una zanja cuya existencia le era conocida y era fácilmente visible, ya que, según indica la contratista, uno de los trabajadores, con anterioridad al accidente, advirtió del peligro de la zanja (afirmación no negada por la reclamante). En este sentido, debe recordarse que la deambulación por las vías públicas exige del peatón diligencia y atención, que debe extremarse cuando se transita por una calle en obras cuyo paso por ella es inevitable (como ocurre en este caso, en el que salía del portal de su vivienda a la acera en obras) y cuyos defectos le eran conocidos.

A la vista de ello, este Consejo Consultivo considera razonable atribuir a la reclamante parte de culpa en el percance, que se cuantifica en un 50%, y, por consiguiente, minorar la responsabilidad del Ayuntamiento en ese porcentaje y estimarla en un 50%.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, de acuerdo con el informe de valoración del daño corporal obrante en el expediente, y teniendo en cuenta la concurrencia de responsabilidad, se considera adecuado indemnizar a la reclamante en la cantidad de 7.876,52 euros, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, conforme se prevé en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 7.876,52 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.